Urteilskopf

91 I 329

53. Extrait de l'arrêt du 13 octobre 1965 dans la cause Barret et consorts contre Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel.
Regeste (de):
Eigentumsgarantie. Gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, materielle Enteignung.

1. Ob eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung auf einer gesetzlichen Grundlage beruhe, prüft das Bundesgericht frei, sobald der Eingriff besonders schwer ist; dass er ausserdem weiter gehe, als bisher üblich war, ist nicht erforderlich (Erw. 1a).

2. Gesetzliche Grundlage, nach neuenburgischem Recht, für einen Bebauungsplan, der den Schutz eines Landschaftsbildes bezweckt und aufgestellt wurde vom Regierungsrat anstelle der Gemeinde, welche es ablehnte, die erforderlichen Massnahmen zu treffen (Erw. 1 b).

3. Voraussetzungen, unter denen eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im öffentlichen Interesse liegt; Pflicht der Behörden, das behauptete öffentliche Interesse mit den entgegenstehenden privaten Interessen zu vergleichen und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten. Schutz des natürlichen Landschaftsbildes als im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe (Erw. 2).

4. Begriff der materiellen Enteignung; Präzisierung der bisherigen ständigen Rechtsprechung (Erw. 3).

Regeste (fr):
Garantie de la propriété. Base légale, intérêt public, expropriation matérielle.

1. Le Tribunal fédéral revoit librement la base légale d'une restriction de droit public à la propriété, dès que l'atteinte est particulièrement grave; point n'est besoin que la restriction soit inhabituelle (consid. 1 a).

2. Base légale, en droit neuchâtelois, d'un plan d'aménagement visant à protéger un site et adopté par le Conseil d'Etat en lieu et place d'une commune qui a refusé de prendre les mesures nécessaires (consid. 1 b).

3. Conditions auxquelles une restriction de droit public à la propriété est d'intérêt public; nécessité de comparer l'intérêt public allégué aux intérêts privés en cause et de respecter le principe de proportionnalité. Protection des sites naturels: tâche d'intérêt public (consid. 2).

4. Notion de l'expropriation matérielle; précisions apportées à la jurisprudence traditionnelle (consid. 3).

Regesto (it):
Garanzia della proprietà. Base legale, interesse pubblico, espropriazione materiale.

1. Il Tribunale federale esamina liberamente la base legale d'una restrizione di diritto pubblico alla proprietà, dal momento in cui la lesione è particolarmente grave; non è necessario che la restrizione presenti un carattere insolito (consid. 1a).

2. Base legale, nel diritto neocastellano, d'un piano regolatore tendente alla protezione del paesaggio e adottato dal Consiglio di Stato in vece d'un comune che aveva rifiutato di prendere le misure necessarie (consid. 1 b).

3. Presupposti perchè una restrizione di diritto pubblico alla proprietà sia d'interesse pubblico. Necessità di comparare l'interesse pubblico asserito con gli interessi privati in causa, e di rispettare il principio della propor-

zionalità. Protezione dei siti naturali, compito d'interesse pubblico (consid. 2).

4. Nozione dell'espropriazione materiale; precisazione della giurisprudenza tradizionale (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 331

BGE 91 I 329 S. 331

A.- Il y a plusieurs années, la commune de Bevaix (canton de Neuchâtel) prépara un plan d'aménagement pour l'ensemble de son territoire. Les études furent suspendues en raison de la construction d'une route cantonale et de travaux d'améliorations foncières. La commune entreprit alors l'étude de plans partiels. Le 17 mai 1963, son Conseil général adopta un règlement des grèves communales. Le 10 juillet 1964, le Conseil d'Etat informa cependant le Conseil communal qu'il ne pouvait sanctionner ce plan. En même temps, il lui fit savoir qu'il estimait urgent de protéger les grèves et le coteau de l'Abbaye, qui les domine; c'est pourquoi il lui remit, pour ce site, un projet de plan et de règlement élaboré par les services cantonaux et lui impartit un délai au 30 septembre 1964 pour le soumettre au Conseil général. Il précisa que, faute d'une décision de celuici avant le 31 décembre 1964, il prendrait lui-même les mesures de protection nécessaires. Le 18 février 1965, le Conseil général de Bevaix adopta le projet du Conseil d'Etat; mais, saisis par une demande de referendum, les électeurs de la commune le repoussèrent, en date des 24 et 25 avril 1965, par 251 voix contre 210. Le 14 mai 1965, invoquant les lois cantonales du 12 février 1957 sur les constructions (LC) et du 26 octobre 1964 sur la protection des monuments et des sites (LPMS), et considérant qu'à la suite de cette votation populaire il s'imposait de prendre des mesures provisoires afin de sauvegarder les lieux, le Conseil d'Etat édicta un règlement concernant le plan d'aménagement des grèves et du coteau de l'Abbaye (RGA). Ce règlement, auquel est annexé un plan, est entré immédiatement en vigueur. Il doit le demeurer jusqu'au 31 mai 1967. Il reprend les dispositions du projet rejeté par les électeurs et divise le territoire protégé en six zones: zone d'interdiction de bâtir, zone viticole, zone rurale, zone d'affectations spéciales, zone de constructions basses et zone de chalets de week-end.

B.- Pierre Barret et 39 consorts ont formé un recours de droit public par lequel ils requièrent le Tribunal fédéral d'annuler le règlement du 14 mai 1965. Ils sont propriétaires de biens-fonds sis dans le territoire visé par le règlement attaqué; sauf cinq d'entre eux, ils sont tous domiciliés à Bevaix. Ils reprochent au Conseil d'Etat d'avoir passé outre au résultat négatif de la votation communale des 24 et 25 avril 1965. Ils se plaignent à cet égard d'une atteinte à leurs droits politiques.

BGE 91 I 329 S. 332

Ils affirment de plus être victimes d'un déni de justice et d'une violation de la garantie de la propriété. Le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours.
Une délégation du Tribunal fédéral s'est rendue sur les lieux.

Erwägungen

Considérant en droit:

III.- Le règlement attaqué frappe les terrains des recourants de diverses restrictions de droit public à la propriété. De telles restrictions sont compatibles avec la garantie de la propriété pourvu qu'elles reposent sur une base légale, qu'elles soient conformes à l'intérêt public et que, lorsqu'elles équivalent à une expropriation, elles donnent lieu au paiement d'une indemnité (RO 90 I 340).

1. a) Ordinairement, le Tribunal fédéral revoit sous le seul angle de l'arbitraire la question de la base légale d'une restriction de droit public à la propriété. Il ne statue librement que si la restriction litigieuse est particulièrement grave et dépasse largement ce qui était usuel jusqu'alors en Suisse (RO 74 I 156; 78 I 428; 81 I 29; 84 I 173; 88 I 84, 175/176; 89 I 104, 191/192). La jurisprudence, il est vrai, n'a pas toujours traité exactement de la même manière les deux conditions dont la Chambre de céans fait dépendre son plein pouvoir d'examen. Les arrêts précités en font nettement deux conditions distinctes, qui doivent l'une et l'autre être remplies pour que le Tribunal fédéral puisse statuer librement. Dans d'autres arrêts, le caractère inhabituel de l'atteinte ne paraît être invoqué que pour en expliciter la gravité particulière (RO 76 I 336, 77 I 218, 91 I 125 et, dans une certaine mesure aussi, RO 85 I 231). Enfin, dans un arrêt récent (RO 89 I 467/468), auquel il s'est encore référé depuis lors à l'occasion d'une affaire analogue (RO 90 I 340), le Tribunal fédéral, saisi d'un règlement protégeant aussi un territoire étendu, a rappelé les deux conditions précitées, qu'il a présentées comme des conditions distinctes; mais il s'est reconnu le pouvoir de statuer librement, alors que seule la condition relative à la gravité particulière de l'atteinte était remplie et qu'à ses yeux la restriction appartenait à une catégorie de mesures usuelles. C'est cette dernière tendance de la jurisprudence qui doit être confirmée. Le Tribunal fédéral revoit librement la base légale d'une atteinte à la liberté individuelle pour peu qu'elle soit spécialement sensible (RO 90 I 39, 91 I 35). De même, il doit

examiner avec plein pouvoir la base légale d'une restriction de droit public à la propriété, dès l'instant qu'elle est particulièrement grave. Suivant les circonstances, le caractère inhabituel d'une mesure peut être un indice de sa gravité. Mais il ne l'est pas nécessairement. Et en tout cas, il ne doit pas être érigé en une condition indépendante. Sinon le Tribunal fédéral devrait examiner sous le seul angle de l'arbitraire la base légale de restrictions très graves qui, après avoir été introduites dans un canton, se seraient rapidement généralisées, sans que la Chambre de céans ait eu à en connaître à l'origine. La garantie de la propriété n'y trouverait pas son compte. En l'espèce, le règlement attaqué prohibe complètement toute construction sur certaines parcelles, ne tolère sur d'autres que des constructions viticoles ou rurales. Il frappe un territoire étendu dans une zone où la construction de villas et de maisons de week-end est en plein développement. Les restrictions qu'il impose sont dès lors particulièrement graves. Le Tribunal fédéral en discutera donc librement la base légale. b) Le problème de la base légale se présente ici sous un double aspect. Il importe d'examiner d'une part si la loi autorisait le Conseil d'Etat à intervenir, d'autre part si elle lui permettait d'ordonner les mesures qu'il a prises. aa) L'art. 24 LC subordonne à diverses conditions le droit du Conseil d'Etat d'intervenir. Il est nécessaire tout d'abord que des "besoins nouveaux" soient apparus. Tel est le cas en l'espèce: les communes du littoral neuchâtelois, notamment celle de Bevaix, se développent rapidement; il y a lieu de craindre dès lors que les coteaux de l'Abbaye, déjà couverts de constructions en une de leurs extrémités, ne continuent à se bâtir. Avant de prendre lui-même les mesures nécessaires, le Conseil d'Etat doit - seconde condition - fixer à la commune un délai convenable pour agir. Il l'a fait en l'espèce: après avoir imparti à la commune, le 10 juillet 1964, un délai assez bref, qui expirait le 31 décembre 1964, il l'a prolongé et a attendu que toutes les autorités communales, y compris l'assemblée des électeurs, se soient prononcées sur le projet de règlement qui leur était soumis. D'après le texte de l'art. 24 LC, ce que le Conseil d'Etat peut demander à la commune de faire dans le délai qu'il lui assigne, c'est - troisième condition - d"'adapter" le plan d'aménagement existant aux besoins nouveaux. Or, en l'occurrence, il a invité la commune de Bevaix, à élaborer de toutes

pièces un plan. Il est clair cependant que, s'il a le droit de demander une modification du plan communal, il a aussi le pouvoir d'ordonner l'établissement d'un tel plan là où il n'y en a pas encore. L'intervention du Conseil d'Etat est subordonnée ensuite à la condition que la commune ne se soit pas soumise à son invitation. Ainsi en a-t-il été en l'espèce. Peu importe que le Conseil communal puis le Conseil général aient accepté le règlement proposé par l'administration cantonale. En effet, l'assemblée des électeurs, autorité suprême de la commune, l'a repoussé. Elle a ainsi manifesté la volonté de ne pas se soumettre aux injonctions du Conseil d'Etat. Enfin - dernière condition - celui-ci ne peut ordonner que "les mesures commandées par les circonstances". La question du respect de cette règle dépend de l'intérêt public du règlement. Elle sera tranchée affirmativement (voir consid. III, 2). Il s'ensuit que toutes les conditions de l'art. 24 LC étaient remplies et que le Conseil d'Etat était ainsi autorisé à intervenir. bb) Quant à la légalité des mesures prises, l'art. 22 al. 2 LC dispose que les plans d'aménagement communaux peuvent prévoir notamment des zones de verdure et des zones agricoles ou viticoles. De plus, selon l'art. 19 lettre a LC, les règlements communaux doivent contenir des dispositions concernant le régime des différentes zones fixées par les plans d'aménagement. Enfin, d'après l'art. 20 lettre c, ils peuvent interdire les "installations de nature à altérer l'aspect des bâtiments, des localités et des sites (affiches, inscriptions, images, vitrines, enseignes, etc.)". Se fondant sur ces textes et sous réserve de l'art. 8 al. 2 RGA, qui sera examiné plus bas, la commune de Bevaix aurait pu adopter les diverses dispositions du règlement attaqué, notamment l'art. 2 relatif à la zone d'interdiction de bâtir, l'art. 3 qui bannit de la zone viticole tout bâtiment ou ouvrage étranger à la viticulture et l'art. 4, qui institue des règles analogues pour la zone rurale. Or, par le jeu de l'art. 24 LC, applicable en l'espèce, le Conseil d'Etat était en droit d'exercer les pouvoirs dont la commune n'avait pas fait usage. Les mesures qu'il a prises reposent ainsi sur une base légale. Du reste, elles s'appuient aussi valablement sur la loi protégeant les monuments et les sites. L'art. 11 LPMS protège en effet les sites naturels ou construits qui ont été délimités conformément à la loi sur les constructions; de plus, l'art. 13 LPMS autorise le Conseil d'Etat à interdire tout acte ayant pour effet de porter

atteinte à ces sites, en particulier les constructions mobilières ou immobilières ainsi que l'installation de tentes et de caravanes ou autres véhicules. Dès lors, après avoir, comme il l'a fait, délimité la région de l'Abbaye conformément à l'art. 24 LC, l'autorité cantonale était fondée à restreindre les droits des propriétaires d'immeubles sis sur ce territoire. Elle pouvait en particulier adopter l'art. 8 al. 2 RGA, qui interdit d'installer dans le territoire protégé "une tente en vue de pratiquer le camping, une caravane, un autre véhicule habitable ou une construction de nature mobilière". En effet, douteuse au regard du seul art. 20 lettre c LC, la légalité de cette disposition est indiscutable au vu de l'art. 13 LPMS. Il reste à savoir si le territoire protégé est un site au sens de l'art. 10 LC, c'est-à-dire un "paysage caractéristique". Comme on va le voir, la question doit être résolue affirmativement. La légalité de l'ensemble des mesures prises dans le règlement est donc établie.

2. Le principe selon lequel une restriction du droit de propriété doit être conforme à l'intérêt public, souvent énoncé dans la jurisprudence sous cette forme lapidaire (RO 90 I 340, 89 I 467), présente en réalité des aspects divers. En effet, la mesure envisagée n'est pas conforme à la garantie de la propriété par cela seul qu'elle répond à un intérêt public quelconque. D'une part, il faut que l'intérêt public allégué soit suffisamment important pour justifier une atteinte à des intérêts privés. La solution de cette question dépend de la comparaison des intérêts en présence (cf. RO 87 I 517). D'autre part, supposé que l'intérêt public l'emporte, il reste à savoir

si les mesures prises permettent d'atteindre le but d'intérêt public visé ou si, au contraire, elles le dépassent et, partant, limitent la propriété dans une mesure que n'exige pas la fin recherchée. Autrement dit, il s'agit de déterminer si la restriction ordonnée est conforme au principe de proportionnalité (RO 84 I 173, 175/176; 85 I 233; 88 I 228, 295; 90 I 343). Lorsque, comme en l'espèce, ces problèmes relèvent du fait plutôt que du droit, le Tribunal fédéral les examine sous le seul angle de l'arbitraire (RO 88 I 252, 294; 89 I 196).
a) Il convient de rechercher en premier lieu si le Conseil d'Etat est tombé dans l'arbitraire en faisant prévaloir l'intérêt public sur les intérêts privés des recourants. Cela dépend tout d'abord de savoir si la zone protégée est un site au sens de l'art. 10 lettre a LPMS. Cette zone est divisée en deux parties. La première comprend

les grèves du lac et les coteaux plantés de vignes qui les dominent. Elle mesure environ 2,5 km de long pour une largeur moyenne de quelque 200 m. La seconde, qui jouxte au nord la moitié est de la première, est formée par le vallon de la Tuilerie. Elle est longue de 800 m. à peu près. Sa largeur moyenne est de l'ordre de 450 m. Abstraction faite des zones réservées aux chalets de week-end et aux constructions basses, le territoire tout entier a un caractère agreste. Peu ou pas déparée par la main de l'homme, la première des régions décrites ci-dessus est d'une grande beauté. Derrière les étendues de roseaux qui s'avancent par endroits dans le lac, derrière les grèves baignées d'une eau limpide encore, s'élèvent un rideau d'arbres, puis le coteau planté de vignes et couronné à l'arrière-plan par les crêtes lointaines du Jura. Quant au vallon de la Tuilerie, il a conservé aussi un caractère champêtre. Certes il y existe une place de tir utilisée pour le fusil d'assaut et le lance-mines. Mais le parapet d'où l'on tire est discret et n'attire pas l'attention; quant à la zone des buts, le terrain y est sans doute labouré par les projectiles; le paysage n'en est cependant pas sérieusement enlaidi. Dès lors, il n'est certainement pas arbitraire de considérer le territoire visé par le règlement comme un paysage caractéristique, c'est-à-dire comme un site au sens de l'art. 10 lettre a LPMS. Souvent déjà, le Tribunal fédéral a jugé que la protection des sites naturels par des règles interdisant ou limitant la construction était une tâche d'intérêt public (RO 88 I 253). Elle est effectivement le seul moyen de sauvegarder pour les générations à venir l'image du pays tel qu'il était avant que l'homme ne le transformât profondément, souvent en le défigurant. Elle permet seule de maintenir intactes les beautés qu'offre la nature. Dans les régions où la densité de la population et de la construction croît rapidement, elle assure aux habitants des endroits où ils peuvent venir chercher la tranquillité dont ils ont de plus en plus besoin en raison des exigences de la vie moderne. A cet égard, elle s'impose particulièrement pour les sites naturels sis à proximité des agglomérations urbaines (Bevaix n'est qu'à quelques kilomètres de Neuchâtel). Certes, les recourants affirment que la culture de leurs vignes devient de plus en plus difficile. Toutefois, cela ne change rien à l'intérêt public du plan, qui ne vise pas à maintenir la viticulture mais à sauvegarder un site. Du reste, les difficultés alléguées ne sont pas démontrées: il subsiste à Bevaix un vignoble d'une

certaine étendue et d'une qualité appréciable, et si quelques parchets ont été arrachés, d'autres ont été reconstitués récemment. Sans doute aussi, les recourants font valoir que l'autorité cantonale s'est abstenue d'intervenir en faveur d'autres sites plus remarquables encore. Mais ils n'en mentionnent aucun, sauf les quais de Neuchâtel qui, déjà bâtis depuis longtemps, ne sauraient être protégés par des mesures du genre de celles que prescrit le règlement attaqué. D'ailleurs ils se trompent, car, sur le territoire des communes voisines de Cortaillod et Boudry, les rives du lac et les coteaux qui les dominent sont protégés par des règlements communaux approuvés par le Conseil d'Etat. Et même s'ils avaient raison, cela n'empêcherait pas d'affirmer, sans pour autant tomber

dans l'arbitraire, que le plan aujourd'hui litigieux répond à un intérêt public d'une haute portée. A cet intérêt public, les recourants peuvent opposer l'intérêt privé qu'ils possèdent à conserver intacts leurs droits de propriétaires. Toutefois, ce dont ils se plaignent, c'est essentiellement - leurs déclarations au cours de l'inspection locale l'ont confirmé - de perdre la faculté de vendre leurs terrains comme parcelles à bâtir. Autrement dit, ils sont préoccupés surtout de pouvoir réaliser en argent la valeur de leurs terres. Or sous cet angle leurs droits de propriétaires sont sauvegardés car, dans la mesure où ils sont victimes d'une expropriation matérielle, ils auront droit à une indemnité. La perte qu'ils subissent de certaines facultés découlant du droit de propriété ne saurait dès lors prévaloir sur l'intérêt public essentiel que le plan vise à sauvegarder. Du moins n'est-ce pas arbitraire de l'affirmer. b) Quant au principe de proportionnalité, il peut paraître rigoureux d'interdire toute tente et toute construction mobilière. Cependant, si un propriétaire obtenait les autorisations nécessaires à cet effet, le principe de l'égalité de traitement interdirait de les refuser aux autres. La zone protégée risquerait alors de se couvrir d'installations qui la défigureraient gravement. Le seul moyen adéquat de prévenir un tel danger consiste à prohiber absolument toutes ces installations, sauf à ouvrir un emplacement limité pour un camping, comme le projette le Conseil communal (cf. RO 89 I 476/477). Les autres mesures ordonnées ont été choisies de manière à atteindre exactement le but visé. Le principe de proportionnalité est dès lors respecté.

3. Selon la jurisprudence, un citoyen ne saurait se plaindre d'une atteinte à la garantie de la propriété pour défaut ou insuffisance

d'indemnité tant qu'une voie de droit lui est ouverte pour réclamer la réparation du préjudice qu'il subit (RO 81 I 347, 350; 82 I 161; 84 I 176; 88 I 85). Il convient d'examiner si le droit neuchâtelois ouvre une telle voie. Aux termes des art. 17 al. 1 et 28 al. 1 LC, les restrictions de la propriété qui résultent des plans cantonaux ou des dispositions réglementaires sur les plans d'aménagement communaux donnent lieu à indemnité si, par leurs effets, elles équivalent à une expropriation. L'art. 17 al. 1 LPMS contient une règle analogue. De plus, les art. 9 LC et 8 LPMS disposent que les autorités chargées par la loi cantonale sur l'expropriation de fixer les indemnités d'expropriation arrêtent, selon la procédure prévue par cette loi, les indemnités dues notamment en raison de la protection d'un site. Il est vrai que cette procédure est applicable par analogie seulement, et qu'il appartient non à l'expropriant mais au propriétaire lésé d'agir (arrêt du Tribunal cantonal neuchâtelois, du 28 juin 1965, dans la cause Etat de Neuchâtel c. Bernhard). Il n'en reste pas moins que, dans la mesure où ils sont victimes d'une expropriation matérielle, les recourants ont le moyen d'obtenir un dédommagement. Pour l'instant dès lors, ils ne sont pas fondés à se plaindre sur ce point d'une atteinte à la garantie de la propriété. Si, par hypothèse, les autorités qu'ils ont le droit de saisir se déclaraient incompétentes, il leur serait loisible de demander la revision du présent arrêt (RO 81 I 350). Tout au plus convient-il de préciser la notion d'expropriation matérielle posée par la jurisprudence du Tribunal fédéral et sur laquelle les autorités neuchâteloises paraissent se fonder (arrêt du Tribunal cantonal neuchâtelois du 28 juin 1965, précité). Selon cette jurisprudence, un propriétaire est victime d'une expropriation matérielle soit lorsqu'il "se voit interdire l'usage qu'il faisait jusqu'alors de sa chose ou l'utilité économique qu'il en tirait", soit "lorsque l'interdiction restreint l'utilisation de la chose d'une manière particulièrement sensible et qu'elle ne frappe qu'un seul propriétaire ou quelques propriétaires seulement, et cela dans une mesure telle que, s'ils ne recevaient pas d'indemnité, ils devraient supporter un sacrifice par trop considérable en faveur de la collectivité" (arrêt non publié du 3 juin 1946 dans la cause Le Fort; RO 69 I 241; 81 I 346/347; 82 I 164; 89 I 385, 461/462). Dans la premiére éventualité, dit un arrêt récent, la jurisprudence protège surtout l'utilisation actuelle

du bien. Dans la seconde, elle vise à sauvegarder l'utilisation possible de l'immeuble à l'avenir (RO 89 I 385). Les principes ainsi posés appellent deux observations. Tout d'abord, l'arrêt RO 89 I 385 opère entre les deux éventualités envisagées par la jurisprudence une distinction qui n'est pas nécessaire. En réalité, dans l'un et l'autre cas, il s'impose de protéger non seulement l'utilisation actuelle du fonds, mais également son utilisation possible à l'avenir. Toutes les utilisations possibles dans le futur ne sauraient cependant être retenues. Seules méritent protection celles qui, au regard des circonstances, apparaissent comme très probables dans un proche avenir. Ensuite, pour éclairer la définition que la jurisprudence donne de l'expropriation matérielle d'une façon peut-être trop schématique, il convient de rappeler les principes qui l'inspirent. Le Tribunal fédéral entend traiter de manière différente d'une part les atteintes les plus graves au droit de propriété, d'autre part les atteintes qui, tout en étant lourdes, n'ont pas le caractère extrême de celles-là. Le premier cas est ordinairement réalisé lorsque le propriétaire est entièrement privé de l'une des facultés essentielles découlant de son droit de propriété. Une indemnité est alors toujours due. Point n'est besoin de rechercher si l'intéressé est touché de la même manière que d'autres. Le sacrifice qu'il doit faire est réputé excessif. Le second cas survient quand le propriétaire, sans être privé de l'une des facultés essentielles découlant de son droit, est cependant restreint dans l'exercice de ce droit d'une manière considérable. En pareille hypothèse, une indemnité n'est due que s'il y a une inégalité de traitement et afin de rétablir un équilibre rompu par les mesures prises. La pratique révèle quantité d'éventualités qui sont plus ou moins à mi-chemin entre les deux exemples donnés par la jurisprudence. L'autorité doit les examiner en partant du principe que plus le propriétaire fait un sacrifice élevé, moins il importe de savoir comment il est traité par rapport à des tiers.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Rejette le recours.